

Mehr Engagierte, weniger Engagement? Die wachsende Komplexität internationaler Mediation

Vüllers, Johannes; Destradi, Sandra

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Vüllers, J., & Destradi, S. (2010). *Mehr Engagierte, weniger Engagement? Die wachsende Komplexität internationaler Mediation*. (GIGA Focus Global, 9). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-277048>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Mehr Engagierte, weniger Engagement? Die wachsende Komplexität internationaler Mediation

Johannes Vüllers/Sandra Destradi

Im November 2010 soll die Evaluation der Arbeit eines UN-Expertenteams vorliegen, das seit 2008 Mediatoren bei ihren Bemühungen zur friedlichen Lösung von Gewaltkonflikten mit fachlicher Expertise unterstützt. Die Ergebnisse aus der Evaluation werden zeigen, wie sich die UN die zukünftige Gestaltung internationaler Mediation vorstellt.

Analyse

Seit dem Ende des Kalten Krieges werden Gewaltkonflikte vermehrt mit Hilfe von Mediationen beendet. Akteure, die sich als Mediatoren engagieren, haben sich einem grundlegenden Wandel unterzogen. Dies hat zu neuen Mechanismen geführt, welche zu einer wachsenden Komplexität von Mediationsprozessen beitragen.

- Die UN ist nach wie vor die weltweit aktivste Institution im Bereich der Mediation. Sie hat in den letzten Jahren aber immer weniger Mediationen hauptverantwortlich übernommen, sondern bietet zunehmend anderen Mediatoren Beratungsdienste an.
- Die Großmächte ziehen sich immer mehr aus der Mediation internationaler Gewaltkonflikte zurück: Sie begleiten und unterstützen Mediationsprozesse, beschränken aber ihr direktes Engagement auf ihre unmittelbare Nachbarschaftsregion oder ihre traditionelle Einflussosphäre.
- Regionale Organisationen und Nachbarländer sind gegenwärtig die führenden Mediatoren. Aufgrund unterschiedlicher Sicherheitskulturen dominieren erstere in Europa und Afrika, während in Asien und im Nahen und Mittleren Osten meistens die Regierungen von Nachbarstaaten vermittelnd eingreifen.
- Eine Reihe hochspezialisierter NGOs ist im Bereich der Mediation zunehmend aktiv geworden und war in den vergangenen Jahren an der friedlichen Beilegung mehrerer Konflikte beteiligt.
- Diese wachsende Komplexität von Mediation birgt eine Reihe von Problemen: die Diffusion von Verantwortung, mangelnde Transparenz vieler Prozesse, Schwierigkeiten in der Koordination verschiedener Akteure mit teilweise konkurrierenden Zielen und die Gefahr, dass die Konfliktparteien die internationalen Mediatoren gegeneinander ausspielen.

Schlagwörter: Mediation, Friedensprozesse, Konfliktmanagement

1 Entwicklungen im Konfliktmanagement nach dem Ende des Kalten Krieges

Das Ende des Kalten Krieges stellte eine Zäsur in der Phänomenologie von Gewaltkonflikten dar: Während zuvor mehr als die Hälfte der Gewaltkonflikte zwischenstaatlicher Natur war, dominieren seit Anfang der 1990er Jahre innerstaatliche Gewaltkonflikte das weltweite Konfliktgeschehen. Klassische zwischenstaatliche Konflikte, in denen sich zwei Regierungen gegenüber stehen, überschreiten gegenwärtig ein „ernsthaftes Krisenstadium“ nur selten. Diese Veränderungen zogen einen Wandel der Mechanismen nach sich, welche bei der Bewältigung von Konflikten wirksam werden. Die Anzahl von Bürgerkriegen, die nicht gewaltsam, sondern durch ausgehandelte Vereinbarungen beendet wurden, stieg von zuvor 9,9 auf 38,1 Prozent in den Jahren 1990-2005 (Kreutz 2010: 246). In diese Verhandlungen sind häufig Drittparteien involviert, die als Mediatoren fungieren. Mediation wird entsprechend definiert als eine Form von friedlichem Konfliktmanagement durch eine Drittpartei, die auf der freiwilligen Teilnahme der Konfliktparteien, auf dem Verzicht von Gewalt und auf der Unverbindlichkeit des Verfahrens beruht.¹

Wer tritt gegenwärtig international als Mediator auf? Während im Verlauf des Kalten Krieges und bis in die 1990er Jahre die UN und die USA, bis 1991 zum Teil auch die UdSSR, zu den wichtigsten Mediatoren zählten, haben sich in den vergangenen Jahren die Akteure und ihre Aufgabenverteilung stark verändert. Im Folgenden werden die wichtigsten neueren Trends in der internationalen Mediation dargestellt.

2 Beratung auf Nachfrage? Die neue Rolle der UN

Die Rolle der UN als Mediator unterlag insbesondere in den letzten Jahren einem sichtbaren Wandlungsprozess. Gute Dienste und Mediation zur Verhinderung von Gewaltkonflikten gehören seit jeher zu den vorrangigen Aufgaben eines UN-Generalsekretärs. Dies ist zwar nicht in der UN Charta festgelegt, aber Generalsekretäre wie Dag Hammarskjöld oder Javier Pérez de Cuéllar haben diese Rolle etabliert. Zu den wichtigen Mediationen der UN während des Kalten Krieges zäh-

len z.B. der Einsatz von Hammarskjöld in der Suez-Krise (1957) oder die Mediation im Falkland-Konflikt (1982) durch Pérez de Cuéllar.

Im Jahr 1992 wurde in der UN die Hauptabteilung Politische Angelegenheiten geschaffen, um die Kompetenzen der Organisation im Bereich des Konfliktmanagements zu bündeln. Allerdings fällt die finanzielle Ausstattung für Vermittlungsinitiativen durch die UN laut einem Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel „minimal“ (UN 2004) aus. Vor dem Hintergrund, dass die entsprechenden Aktivitäten der UN in der Friedensvermittlung mit dem Ende des Kalten Krieges zugenommen haben, werden dadurch die Kapazitäten der UN in diesem Wirkungsbereich deutlich reduziert.

Während die UN bis in die 1990er Jahre in der Mediation selbst stark engagiert war und z. B. eine wichtige Rolle bei der Beendigung des Iran-Irak-Krieges (1988) sowie der Bürgerkriege in El Salvador (1992), Guatemala (1996) oder Tadschikistan (1996-97) einnahm, folgte im letzten Jahrzehnt ein partieller Rückzug. Die UN unterstützt seither zunehmend andere Mediatoren bei ihren Vermittlungsbemühungen. In diesem Zusammenhang wurde im Jahr 2006 auf Empfehlung der o.g. Hochrangigen Gruppe eine *Mediation Support Unit* gegründet, die international tätigen Mediatoren fachliche Expertise bereitstellen soll. Diese Einheit wurde Anfang 2008 durch ein Bereitschaftsteam von Experten ergänzt, das innerhalb von 72 Stunden auf Nachfrage Mediatoren fachlich berät. Das Team wurde in seiner ersten Phase von Norwegen finanziert und von der NGO *Norwegian Refugee Council* koordiniert. Die Gruppe bestand zunächst aus sechs Experten mit langjähriger Erfahrung in den Bereichen Sicherheit, Vergangenheitsaufarbeitung und Menschenrechte, Machtteilung und Verfassungsausgestaltung.² Bereits unmittelbar nach ihrer Einsetzung im Jahr 2008 berieten diese den ehemaligen Generalsekretär Kofi Annan bei seinen Vermittlungsbemühungen zwischen den Konfliktparteien in Kenia nach den von Gewalt überschatteten Wahlen. Seitdem waren einzelne Mitglieder des Teams in der Zentralafrikanischen Republik, den Komoren, Zypern, Irak, Madagaskar, Nepal und Somalia sowie in Gesprächen zwischen Belgrad und Pristina aktiv. Inzwischen wurden neue Mitglieder in einem zwei-

¹ Mediation ist eine besondere Form der Konfliktvermittlung, die sich von weiteren Verfahren wie guten Diensten oder Verhandlungen unterscheidet.

² UN Press Release PA/1, 5. März 2008.

ten Team für 12 Monate eingesetzt. Nach der Mitte 2009 beendeten Pilotphase wird die Arbeit des Bereitschaftsteams derzeit evaluiert.

In einem 2009 veröffentlichten Bericht des Generalsekretärs weist dieser auf die hohe Bedeutung von Mediation als friedliches Konfliktbearbeitungsinstrument der UN hin. Gleichzeitig fokussiert er stark auf die Bedeutung einzelner Staaten und regionaler Organisationen bei diesen Bemühungen. Diese sollten sich für eine friedliche Lösung von Gewaltkonflikten engagieren, wobei die UN sie bei Nachfrage unterstützen werde. Im Vordergrund der neuen UN-Strategie steht dabei die Stärkung der regionalen Mediationskompetenzen (z.B. Ausgestaltung von Friedensverträgen, Reform von Sicherheitsapparaten). So kooperiert das UN-Büro für das westliche Afrika bereits seit 2002 eng mit der westafrikanischen Staatengemeinschaft *Economic Community of West African States* (ECOWAS) bei Mediationsbemühungen; die *Mediation Support Unit* hat allein zwischen 2006 und Ende 2008 an 18 Friedensprozessen mitgewirkt und verschiedene Regionalorganisationen unterstützt, darunter die EU, die Afrikanische Union (AU) und die Staatengemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC, *Southern African Development Community*) (UN 2009).

3 Der Rückzug der Großmächte

Waren die USA zu Zeiten des Kalten Krieges weltweit noch der aktivste Mediator, so zogen sie sich seit dessen Ende zunehmend aus dieser Rolle zurück. Washington unterstützt zwar Mediationsprozesse anderer Akteure, übernimmt aber nur noch selten die alleinige Verantwortung – mit Ausnahme des Nahost-Konflikts, in dem die USA immer wieder zu vermitteln versuchen. Die Mediationen der USA in den 1990er Jahren in Bürgerkriegen sind überschaubar. Der größte Erfolg war im April 1998 die Vermittlung des *Good Friday Agreements* in Nordirland durch den US-Sondergesandten George Mitchell, der im Prozess selbst vom damaligen US-Präsidenten Bill Clinton unterstützt wurde.

Neben den USA sind auch die weiteren ständigen UN-Sicherheitsratsmitglieder in der Mediation von Gewaltkonflikten nicht mehr so aktiv wie zu Zeiten des Kalten Krieges. Frankreich zeichnet sich durch (teilweise erfolglose) Mediationsbemühungen in Bürgerkriegen seiner ehemaligen Kolo-

nien in Afrika aus, u.a. im Niger und in der Côte d'Ivoire. Ebenso ist Russland als Mediator in seiner Einflussosphäre, den ehemaligen GUS-Staaten, aktiv (vgl. Abschnitt 4). Bei beiden Staaten scheinen Eigeninteressen ihr Engagement in diesen Regionen zu erklären. Großbritannien ist als Mediator international nur selten aktiv, z.B. in der erfolgreichen Mediation gemeinsam mit den USA im Sudan (2003). Als einziges ständiges UN-Sicherheitsratsmitglied ist China bisher nicht international als Mediator in einem Gewaltkonflikt aktiv geworden. Dies ist wenig überraschend, entspricht es doch der chinesischen Präferenz für eine Politik der strikten Nicht-Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten.

Während sich die UN und die Großmächte aus dem Feld der Mediation zurückzogen, ist eine Reihe kleiner Staaten in diesem Bereich aktiv geworden und dafür heute international anerkannt. Dazu zählen v.a. Norwegen, das im Bürgerkrieg in Sri Lanka in den Jahren 2000-2006 vermittelt hat, und die Schweiz, die sich z.B. seit 2002 für einen Dialog zwischen der kolumbianischen Regierung und den Rebellen der FARC und der *National Liberation Army* einsetzt. Diese Staaten gelten, aufgrund ihrer Entfernung von den betroffenen Regionen und dem Mangel eines offensichtlichen Eigeninteresses, als besonders neutral und gewinnen so oftmals das Vertrauen der Konfliktparteien. Die Stärken Deutschlands in der friedlichen Beilegung von Gewaltkonflikten liegen hingegen weniger im Bereich der Mediation, sondern in zivilen Maßnahmen zur Krisenprävention und Konfliktbewältigung in einem multilateralen Kontext (v.a. UN, EU). Dazu zählen die Bereitstellung zivilen Personals in internationalen Friedenseinsätzen, entwicklungspolitische Friedensarbeit und die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Initiativen.³ Deutschland beteiligte sich allerdings in verschiedenen „Kontaktgruppen“ an der Unterstützung und Begleitung von Mediationsprozessen, z. B. für das ehemalige Jugoslawien oder im Jahr 2008 für Georgien.

³ Vgl. 3. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, 23. Juni 2010 online: <<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Krisenpraevention/Downloads/100623-AktionsplanKrisenpraevention2010.pdf>>; siehe auch Stengel/Weller 2008.

4 Die Regionalisierung von Mediation

In den letzten Jahrzehnten ist zu beobachten, dass die Mediatoren mit hoher Wahrscheinlichkeit aus der Region selbst kommen (Frazier/Dixon 2006). Die veränderte Rolle der UN, der Rückzug der Großmächte aus dem Feld der Mediation und die globale Tendenz zur Regionalisierung von Sicherheit haben diese stärkere Präsenz regionaler Akteure in Mediationen begünstigt. Es besteht zwar in vielen Fällen weiterhin eine grundlegende Absprache mit den wichtigsten internationalen Partnern, die Durchführung der Mediation obliegt jedoch zunehmend den jeweiligen regionalen Akteuren. Dabei handelt es sich entweder um einzelne Nachbarstaaten oder um regionale Organisationen, wobei letztere seit den späten 1990er Jahren an Bedeutung gewonnen haben.

Zu den Vorteilen regionaler Akteure zählen:

- Erstens ihre kulturelle Nähe, die ein gegenseitiges Verständnis mit den Konfliktparteien erleichtert und Missverständnisse vermeiden helfen kann.
- Zweitens bedingt ihre geographische Nähe zum Konflikt, dass sie häufig über besondere Informationen und Zugangsmöglichkeiten zu den Konfliktparteien verfügen (Elgström et al. 2003). Dies gilt z.B. für die Kontakte zwischen Ägypten und beiden Palästinensergruppen Fatah und Hamas. Während es für die USA und die EU politisch unmöglich ist, mit der von ihnen als Terrororganisation eingestuften Hamas zu verhandeln, unterhält Ägypten weiterhin Kontakte mit ihr. So gelang es Ägypten im Juni 2008, einen Waffenstillstand zwischen der Hamas und Israel zu vermitteln.
- Drittens besitzen regionale Akteure oftmals ein starkes politisches, zuweilen auch wirtschaftliches Interesse, zu einer Konfliktlösung beizutragen, da sie ihre eigene Sicherheit bedroht sehen. So haben heute viele Bürgerkriege einen transnationalen Charakter. Sie verbreiten sich über Grenzen hinweg und wirken sich auf ihre Nachbarstaaten aus, z. B. durch Flüchtlingsströme, die Verbreitung von Waffen, die Mobilisierung von grenzübergreifend ansässigen Minderheiten oder die Unterbrechung von Handelswegen. Auch Rebellengruppen bedrohen mittlerweile gesamte Regionen – wie etwa die *Lord's Resistance Army* (LRA). Diese kämpfte seit den späten 1980er Jahren gegen die Re-

gierung in Uganda, wurde allerdings zunehmend zu einem Sicherheitsrisiko auch für die Nachbarstaaten Sudan, Demokratische Republik Kongo und zuletzt Zentralafrikanische Republik. So gefährdeten LRA-Vorstöße im Südsudan die dort nach dem Friedensvertrag von 2005 einsetzende wirtschaftliche Entwicklung. Dies war ausschlaggebend dafür, dass sich der südsudanesisch Vize-Präsident Riek Machar (erfolglos) in die Vermittlung zwischen LRA und ugandischer Regierung einschaltete.

Aus einigen dieser Vorteile resultieren gleichzeitig potentielle Nachteile regionaler Mediatoren: So geht in regionalen Organisationen die Nähe zu den Konfliktparteien möglicherweise mit internen Meinungsverschiedenheiten der Mitglieder einher, was ihre Akzeptanz als Mediator in den Augen der Konfliktparteien schwächt. Die Mediationsbemühungen der ECOWAS in Liberia und Sierra Leone waren von internen Verwerfungen in der Organisation begleitet, da die frankophonen Staaten eine Dominanz von Nigeria fürchteten. Erst mit zunehmenden Flüchtlingsströmen in die ECOWAS-Staaten verbesserte sich deren Zusammenarbeit (Elgström et al. 2003: 22-23). Des Weiteren können Probleme entstehen, wenn die betroffenen Staaten selbst in den Regionalorganisationen Mitglied sind und sich in deren Entscheidungsgremien gegen eine Mediation wehren. Zudem können mächtige regionale Nachbarstaaten auf Widerstand stoßen, wenn sie die Rolle des Mediators übernehmen und ihr Engagement als Einmischung in die inneren Angelegenheiten verstanden wird. So bemühte sich z.B. Indien, seine Vermittlung zwischen politischen Parteien und maoistischen Rebellen in Nepal, die ganz wesentlich zur Unterzeichnung des Friedensvertrages im Jahr 2006 beitrug, möglichst informell zu gestalten und nicht als Mediation zu bezeichnen.

Im Engagement regionaler Akteure sind beachtliche regionale Unterschiede zu beobachten. In Afrika und Europa dominieren Regionalorganisationen als Mediatoren. So war die EU insbesondere in den Bürgerkriegen im ehemaligen Jugoslawien in den 1990er Jahren als Mediator aktiv und agierte ferner mit ihrem damaligen Ratspräsidenten, dem französischen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy, als Mediator in dem 2008 ausgebrochenen Gewaltkonflikt in Georgien (Südossetien).

In Afrika sind Regionalorganisationen seit den 1990er Jahren ebenfalls zunehmend aktiver. Die

ECOWAS als Organisation, aber auch ihre wechselnden Vorsitzenden als Persönlichkeiten engagierten sich in der Vermittlung bei allen größeren Gewaltkonflikten Westafrikas. Die *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) war erfolgreich als einer der Mediatoren des sudanesischen *Comprehensive Peace Agreement* (2005), jedoch weniger erfolgreich im somalischen Bürgerkrieg; die Organisation für Afrikanische Einheit vermittelte 2001 eine (vorläufige) Konfliktlösung auf den Komoren.

Auf dem amerikanischen Kontinent ist die Mediationskapazität und -aktivität durch die *Organization of American States* (OAS) im Vergleich eher begrenzt, u.a. weil die lateinamerikanischen Staaten versuchten, sich von der US-dominierten Regionalorganisation zu emanzipieren und alternative Konfliktbearbeitungsmechanismen zu entwickeln. Hinzu kommt, dass in Lateinamerika die meisten Konflikte seit dem Ende des Kalten Krieges unterhalb einer relevanten Gewaltschwelle blieben.

In den Gewaltkonflikten des Mittleren und Nahen Ostens ist eine klare Dominanz einzelner regionaler Staaten als Mediatoren zu beobachten. So vermittelte der saudische König Abdullah 2007 in Mekka zwischen Fatah und Hamas, was zu einer jedoch nur 90 Tage währenden Regierung der Nationalen Einheit führte. Ein späterer Mediationsversuch durch die Regierung Jemens erwies sich ebenfalls als kurzlebig. Ägyptens Rolle wurde bereits erwähnt. Seit einigen Jahren ist zudem die Türkei in der Region als Mediator aktiv (Bauer/Ismar 2008). Auch kleine Länder versuchen sich in der Region und zunehmend auch global durch ihr Engagement für die Mediation von Konflikten Anerkennung zu verschaffen, wie etwa Katar im Grenzkonflikt zwischen Eritrea und Dschibuti und im Darfurkonflikt.

In Asien ist die Rolle regionaler Organisationen im Bereich der Mediation ebenfalls begrenzt. Dies liegt in der Sicherheitskultur des Kontinentes begründet, die auf einer traditionellen Dominanz bilateraler Beziehungen und auf den Prinzipien der Souveränität und Nicht-Einmischung beruht. Die einzige regionale Organisation in Südasien – *South Asian Association for Regional Cooperation* – schließt umstrittene oder „politische“ Themen per Statut aus, während der Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN) als Teil des sogenannten „Asean Way“ strikt dem Prinzip der Nicht-Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten folgt. Stattdessen vermittelten einzelne Staaten

aus der (Sub-)Region, wie Malaysia im Konflikt in Mindanao (Philippinen, 2002-2003), oder nicht regionale Akteure, wie Norwegen in Sri Lanka (s.o.) oder das Henri Dunant Centre for Humanitarian Dialogue und die Crisis Management Initiative in Aceh (Indonesien, 2000-2005).

In den ehemaligen GUS-Staaten nimmt Russland, das auf der internationalen Bühne selten als Mediator aktiv ist, eine besondere Rolle ein. Dies hängt direkt mit dem Versuch der Durchsetzung eigener Interessen und der Stabilisierung der direkten Nachbarschaftsregion zusammen. Die Mediationsversuche fanden vornehmlich in den 1990er Jahren in Aserbaidschan, Serbien, Georgien, Moldawien und Tadschikistan statt.

5 Die Professionalisierung von Mediation: Spezialisierte NGOs

Ein weiterer Trend, der sich seit dem Ende des Kalten Krieges verstärkt hat, ist die Zunahme (informeller) Mediationen durch NGOs. Hierbei handelt es sich um hoch spezialisierte und professionalisierte Organisationen wie das Carter Center, das Henri Dunant Centre for Humanitarian Dialogue (HD Centre), die Crisis Management Initiative (CMI) und Sant'Egidio.

Das vom US-Präsident Jimmy Carter 1982 gegründete Carter Center zählt zu den aktivsten NGOs im Bereich der internationalen Mediation. Seit der Mediation zwischen Äthiopien und der *Eritrean People's Liberation Front* im Jahr 1989 haben sich die Vermittlungsbemühungen des Carter Center intensiviert. So war das Center u.a. in Liberia, Sudan, Uganda, in Nepal, Haiti, Bosnien-Herzegowina, im Nahostkonflikt und zwischen Nord- und Südkorea als Mediator oder – informeller – als *facilitator* aktiv, um den Dialog zwischen den Konfliktparteien zu befördern.

Das 1999 in der Schweiz gegründete HD Centre hat einen noch deutlicheren Fokus auf Mediation in Gewaltkonflikten. Dabei tritt diese NGO einerseits selbst als Mediator auf, stellt andererseits ihre Dienste als Berater für andere Mediatoren zur Verfügung. Das HD Centre wirkte federführend in der gescheiterten Mediation in Aceh, Indonesien, in den Jahren 2000-2003 und kooperiert mit anderen Akteuren, z.B. seit 2009 bei den Bemühungen zur Beilegung des Bürgerkrieges in Mindanao, Philippinen.

Die 2000 vom ehemaligen finnischen Präsidenten Martti Ahtisaari gegründete CMI hat eben-

falls ihren Schwerpunkt in der Mediation von Gewaltkonflikten. Der wohl größte Erfolg der CMI war die Mediation im Bürgerkrieg in Aceh, Indonesien, die 2005 zur Unterzeichnung eines Friedensabkommens führte.

Die Gemeinschaft Sant'Egidio ist hingegen eine in Rom basierte katholische Laienorganisation, die sich seit der erfolgreichen Vermittlung im Bürgerkrieg in Mosambik im Jahr 1992 u.a. in den Bürgerkriegen in Guatemala (1995-1996), Uganda (1999) und, zusammen mit der UN, der OAU und Südafrika in Burundi (2001) sowie erfolglos in Algerien (1994-1995) engagiert hat.

Zu den Vorteilen dieser Organisationen zählen – neben ihrer Neutralität und dem hohen Renommee von Persönlichkeiten wie Ahtisaari und Carter – ihre oftmals guten Kontakte, über die sie durch langjährige Tätigkeiten im Konfliktland verfügen und die sie zu vertrauenswürdigen Ansprechpartnern für die Konfliktparteien machen. Neben den Tätigkeiten dieser großen NGOs haben in den vergangenen Jahren auch zahlreiche Mediationen auf lokaler Ebene stattgefunden und weitere NGOs, darunter die deutsche *Berghof Foundation for Peace Support*, waren in die Anbahnung von Mediationen involviert (Mason 2009).

6 Wachsende Komplexität: „Freundeskreise“ und „Kontaktgruppen“

Eine weitere Eigenschaft jüngerer Mediationsprozesse ist deren zunehmende Komplexität auf Seiten der (involvierten) Drittparteien, seien es Nachbarstaaten, multilaterale Organisationen oder NGOs. Seit dem Ende des Kalten Krieges wurden vermehrt sogenannte Freundeskreise und Kontaktgruppen ins Leben gerufen, um Mediatoren bzw. Mediationsprozesse zu unterstützen. Die Zahl dieser informellen Gruppierungen wuchs zwischen 1990 und 2009 von vier auf über 30 (Whitfield 2010: 5). Zum ersten Mal bildete sich eine solche Gruppe, als Mexiko, Kolumbien, Venezuela und Spanien den UN-Generalsekretär bei seiner Mediation in El Salvador in den 1990er Jahren unterstützten. Weitere Freundeskreise unterstützten u.a. die Mediationen in Tadschikistan (1995-96) oder Uganda (2004-2008). Hinzu kam eine ganze Reihe weniger formalisierter Gruppierungen bzw. sogenannte Ad hoc-Initiativen.

Während Freundeskreise hauptsächlich aus kleineren Staaten bzw. regionalen Nachbarn be-

stehen, die ein Interesse an der friedlichen Beilegung des Konflikts verbindet, setzen sich Kontaktgruppen meistens aus Großmächten zusammen. Obwohl diese als wichtige Partner gelten, können ihre manchmal divergierenden Interessen die Arbeit der Mediatoren erschweren oder selbst eine Mediation erfordern, um zwischen den Großmächten eine Einigung zu erreichen. So schaffte es z.B. der Sondergesandte der UN Martti Ahtisaari nicht, in den Jahren 2007-2008 die Kontaktgruppe zum Status des Kosovo zu einer einheitlichen Position zu bewegen.

Freundeskreise und Kontaktgruppen bieten viele Vorteile, da sie Akteure mit unterschiedlichen Kapazitäten in den Friedensprozess einbinden, größere Kohärenz versprechen, die Legitimität der Mediation erhöhen und teilweise auch zur Implementierung der ausgehandelten Abkommen durch Friedensmissionen beitragen (z. B. die UN-Mission 2004 in Haiti). Die wachsende Anzahl dieser Gruppen und ihre immer größere Komplexität bergen allerdings große Probleme, vor allem hinsichtlich der Koordination der Akteure. Zu den besten Beispielen ihrer Dimensionen und Komplexität zählen die Kontaktgruppe für Somalia, die im Jahr 2009 auf 31 Mitglieder anwuchs, und die Kontaktgruppe für die südlichen Philippinen, die so unterschiedliche Akteure wie Japan, die Türkei und Großbritannien sowie eine Reihe von NGOs umfasste. Dieses gleichzeitige Engagement einer Vielzahl von Akteuren erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass sich Konfliktparteien primär an jene Akteure wenden, die ihren Interessen entgegen kommen und somit verschiedene Mediatoren gegeneinander ausspielen.

7 Ausblick

Seit dem Ende des Kalten Krieges hat sich Mediation grundlegend verändert. Einst dominierende Akteure wie die UN und die USA ziehen sich als Hauptverantwortliche zunehmend zurück und überlassen regionalen Organisationen und Staaten sowie internationalen spezialisierten NGOs das Feld. Dies bedeutet allerdings nicht, dass sich z.B. die UN von der Mediation abwendet. Im Gegenteil, die UN begleitet weiterhin viele Mediationsprozesse und stellt, nicht zuletzt aufgrund von Kapazitätsengpässen, die eigene Expertise durch Beratungs-, Ausbildungs- und Vernetzungsaktivitäten zur Verfügung. Gleichzeitig interpretieren

weitere internationale Akteure ihre Rollen neu. Mediationsprozesse werden zunehmend von externen Staaten und internationalen Organisationen in speziellen Kontaktgruppen oder Freundeskreisen wohlwollend begleitet. So unterstützen diese verbal die Bemühungen der Mediatoren oder stellen auch Infrastruktur und Ressourcen für die Verhandlungen zur Verfügung. Hierbei sind die USA und die EU-Staaten wiederum sehr aktiv. Auch mit nicht-staatlichen Akteuren, v. a. mit den oben erwähnten spezialisierten NGOs, stimmen sich die staatlichen Mediatoren stets mehr ab.

Dennoch ist es wichtig, dass die UN ihre Aufgaben nicht allzu stark delegiert und weiterhin ihre zentrale Aufgabe der Sicherung des Weltfriedens auch im Bereich der Mediation wahrnimmt. Ein Feld, in dem ein stärkeres Engagement der UN in der Zukunft nötig sein wird, ist die Koordination der disparaten Aktivitäten verschiedener Akteure in der immer komplexeren internationalen Mediationslandschaft. Nur so wird man eine weitere Diffusion der Verantwortung internationaler Akteure verhindern können und die Gefahr vermeiden, dass diese gegeneinander ausgespielt werden oder für ihre eigenen Interessen miteinander konkurrieren. Für die Bundesrepublik besteht hierbei aufgrund ihres hohen Ansehens in vielen Weltregionen ein breiter Spielraum, sich zukünftig auch im Bereich der Mediation von Gewaltkonflikten stärker zu engagieren.

Literatur

- Bauer, Michael und Julia-Kristina Ismar (2008), *Regional Problems – Regional Solutions? Taking Stock of the Recent Mediation Efforts in the Middle East*, Research Group on European Affairs, CAP Policy Analysis, 5.
- Elgström, Ole, Jacob Bercovitch und Carl Skau (2003), Regional Organisations and International Mediation: The Effectiveness of Insider Mediator, in: *African Journal on Conflict Resolution*, 3, 1, 11-27.
- Frazier, Derrick V. und William J. Dixon (2006), Third-Party Intermediaries and Negotiated Settlements, 1946-2000, in: *International Interactions*, 32, 4, 385-408.
- Kreutz, Joakim (2010), How and When Armed Conflicts End: Introducing the UCDP Conflict Termination Dataset, in: *Journal of Peace Research*, 47, 2, 243-250.
- Mason, Simon J.A. (2009), *Insider Mediators: Exploring their Key Role in Informal Peace Processes*, Berlin: Berghof Foundation for Peace Support.
- United Nations (2004), *Eine sichere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung. Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel*, Generalversammlung A/59/565, 2. Dezember.
- United Nations (2009), *Report of the Secretary-General on Enhancing Mediation and its Support Activities*, S/2009/189, 8. April.
- Whitfield, Teresa (2010), *Working with Groups of Friends*, Washington, DC: United States Institute for Peace.

■ Die Autoren

Johannes Vüllers, M.A., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Afrika-Studien.
E-Mail: <vuellers@giga-hamburg.de>, Website: <<http://staff.giga-hamburg.de/vuellers>>.

Sandra Destradi, M.A., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA Institut für Asien-Studien.
E-Mail: <destradi@giga-hamburg.de>, Website: <<http://staff.giga-hamburg.de/destradi>>.

■ GIGA-Forschung zum Thema

Das Forschungsteam „Kriegs- und Friedensprozesse“ im Forschungsschwerpunkt 2 „Gewalt und Sicherheit“ untersucht organisierte Gewaltkonflikte auf zwischen- und innerstaatlicher Ebene sowie die Faktoren, die den erfolgreichen Übergang zu einem Friedensprozess begünstigen oder verhindern.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Destradi, Sandra und Andreas Mehler (2010), *Wann, wie und warum enden Kriege?*, GIGA Focus Global, 4, Hamburg: GIGA, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.

Mehler, Andreas (2009), *Peace and Power sharing in Africa: A not so obvious relationship*, in: *African Affairs*, 108, 432.

Niethammer, Katja (2010), *Katar als arabischer Konfliktmediator: Neuer Hoffnungsträger oder Gerngroß?*, GIGA Focus Nahost, 8, Hamburg: GIGA, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/nahost>.

Stengel, Frank A. und Christoph Weller (2008), *Vier Jahre Aktionsplan „Zivile Krisenprävention“ – war das alles?*, GIGA Focus Global, 11, Hamburg: GIGA, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der GIGA Focus Global wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Wurde in den Texten für Personen und Funktionen die männliche Form gewählt, ist die weibliche Form stets mitgedacht.

Redaktion: Andreas Mehler; Gesamtverantwortliche der Reihe: Hanspeter Mattes und André Bank;
Lektorat/Produktion: Silvia Bücke; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

